



Rapport

Rapport over een klacht over de minister van Buitenlandse Zaken.

Datum: 29 november 2012

Rapportnummer: 2012/193

Voorgeschiedenis

Verzoekster, fondswerver voor een kindertehuis in Bangladesh, heeft twee medewerkers van dit kindertehuis uitgenodigd voor een kort bezoek aan Nederland. Bij hun aankomst in Frankrijk werd de betrokkenen toegang tot het Schengengebied geweigerd, omdat zij niet in het bezit waren van een officiële uitnodigingsbrief en voldoende contant geld.

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de Nederlandse ambassade te Dhaka in Bangladesh heeft nagelaten de betrokkenen uit zichzelf te informeren over de voorwaarden die worden gesteld om met een visum tot het Schengengebied te worden toegelaten.

Wat is er gebeurd

De twee medewerkers van het kindertehuis stonden op 9 juni 2011 klaar om met hun Schengenvisum naar Nederland te reizen. Op het vliegveld bleek echter dat zij nog meer stukken nodig hadden. Nadat ze de benodigde stukken hadden verzameld konden ze op 11 juni 2011 alsnog afreizen. Zij landden in Parijs, wat meteen het eindpunt van de reis bleek te zijn, want ze mochten niet verder reizen naar Amsterdam, omdat de papieren niet in orde zouden zijn; ook hadden zij onvoldoende contant geld bij zich. Een telefoontje naar de Nederlandse ambassade bracht geen oplossing. De medewerkers werden op het vliegtuig naar Bangladesh gezet.

Klachtbehandeling door Ministerie van Buitenlandse Zaken

Verzoekster diende op 16 juni 2011 een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Met het oog op een volgende aanvraag stelde verzoekster ook een aantal vragen over de vereisten voor de verstrekking en daadwerkelijke gebruikmaking van een visum. Verzoekster verzocht ook met klem om uit te zoeken wat er op het Parijse vliegveld was misgegaan; de medewerkers zouden volgens de douane in Jeddah nu ook een melding hebben in hun paspoort dat ze niet meer welkom zijn in Europa.

De minister verwees in zijn reactie verzoekster voor wat betreft de gebeurtenissen op het vliegveld in Parijs naar de Franse autoriteiten.

In antwoord op haar vragen schreef de minister onder meer dat het verkrijgen van een Schengenvisum geen garantie is dat men ook daadwerkelijk wordt toegelaten tot het Schengengebied: een visum is een voorlopige toelating, over definitieve toelating wordt besloten aan de grens.

In antwoord op verzoeksters vragen hierover schreef de minister dat uit een uitnodiging het reisdoel blijkt en de duur van het verblijf; het bewijs van garantstelling en of particuliere logiesverstrekking is vereist indien de aanvrager zelf niet over voldoende financiële middelen beschikt of als geen hotelreservering kan worden getoond.

De minister schreef ook dat de informatie over de benodigde papieren, het vereiste bedrag aan contant geld en dergelijke om tot Europa te worden toegelaten staat gepubliceerd op het kennisgevingsbord bij de Consulaire afdeling van de ambassade en dat de informatie tevens staat op de website van de ambassade.

Visie verzoekster

Verzoekster begrijpt niet dat zij tijdens al die keren dat ze in de maanden voorafgaande aan de visumverstrekking contact heeft gehad met de ambassade niet volledig is geïnformeerd over de benodigde papieren. Ze moet er toch vanuit kunnen gaan dat als de ambassade de door haar geleverde papieren goedkeurt en er een visum in het paspoort staat, dit voldoende is om naar Nederland te reizen. En als er andere/ nog meer regels gelden, kan dat dan niet in persoon worden meegedeeld in plaats van alleen op een bord in de ambassade of via de website van de ambassade?

Verzoekster vindt dat de ambassade in gebreke is gebleven: er is haar geen checklist gegeven met noodzakelijke documenten om daadwerkelijk Europa binnen te komen. Ook was zij niet op de hoogte van het contant geld-vereiste en weet zij ook niet wat zij moet verstaan onder "voldoende" financiële middelen, op de website van de ambassade wordt ook geen melding gemaakt van een minimum bedrag.

Zij weet na het antwoord van de minister op haar klacht nog steeds niet waaraan een uitnodigingsbrief moet voldoen.

Al met al vindt verzoekster dat de ambassade haar en de medewerkers van het kindertehuis onvolledig heeft geïnformeerd. Zij hadden echt verwacht dat nadat de medewerkers een visum was verstrekt, zij nu echt naar Nederland konden reizen.

Desgevraagd laat verzoekster weten dat op het moment dat de medewerkers van het kindertehuis zouden afreizen, was gebleken dat zij een uitnodigingsbrief nodig hadden. Die heeft verzoekster toen op de valreep nog gemaakt en verstuurd. Over het garantstellingsformulier schreef verzoekster dat er volgens haar geen financiële garanties in werden vermeld en dat het ook niet in het Frans was opgesteld.

Visie minister

De minister acht verzoeksters klachten niet gegrond. De ambassade te Dhaka verstrekt in principe alle noodzakelijke informatie en verwijst tevens naar de website van de ambassade, waarop de informatie eveneens te vinden is. Op die website en op het publieksbord dat bij de ingang van de visumafdeling op de ambassade hangt, is duidelijk vermeld welke documenten moeten worden meegenomen indien men met een Schengenvisum reist. Verder staat er op het visumaanvraagformulier dat bij binnenkomst op het Europese grondgebied van de lidstaten opnieuw zal worden gecontroleerd of aan de vereisten is voldaan. Daarmee is voldaan aan de informatieplicht volgens artikel 47 van de Visumcode; dit artikel verplicht lidstaten om alle relevante informatie te verstrekken, onder andere over het feit dat het louter bezit van een visum niet automatisch het recht geeft op binnenkomst en dat van visumhouders verwacht wordt dat zij voldoen aan de inreisvoorwaarden aan de buitengrenzen van het Schengengebied.

In het algemeen raadt de minister ambassades aan om bij de afgifte van een visum een informatiebrief mee te geven aan degene aan wie het visum wordt verstrekt. De uitreiking van de informatiebrief is echter niet verplicht gesteld. De inhoud van die brief komt overeen met de informatie die gegeven wordt op de website en op het publieksbord.

De ambassade te Dhaka heeft deze brief sinds 2010 niet meer uitgereikt, omdat de benodigde informatie via de website en het publieksbord wordt verstrekt. Sinds augustus 2011 wordt de informatiebrief weer verstrekt.

De minister stelt zich op het standpunt dat is voldaan aan de informatieplicht en is van mening dat overigens betrokkenen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om zich vooraf goed te informeren.

Beoordeling

Er komt nogal wat bij kijken als men om Nederland te kunnen bezoeken een visum nodig heeft. Het is zaak om dan van te voren alle informatie in te winnen over alles wat er nodig is om in aanmerking te komen voor een visum en daarvan ook gebruik te kunnen maken. Dat kan voorkomen dat men teleurgesteld wordt, hetzij omdat de visumaanvraag wordt

afgewezen, hetzij omdat tijdens de reis er toch nog obstakels blijken te zijn. Eerste vereiste is dan dat de informatie over de gestelde voorwaarden en over de benodigde documenten beschikbaar is. Daarvoor is de overheidsinstantie die het visum afgeeft, verantwoordelijk. Die verantwoordelijkheid begint bij de mogelijkheid voor de burger zich vooraf te informeren, zowel mondeling als via het internet en eindigt pas op het moment dat het visum daadwerkelijk is uitgereikt. Dat volgt ook uit het vereiste van goede informatieverstrekking: de overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Op de website van zowel het ministerie als van de ambassade is duidelijk aangegeven wat men zoal nodig heeft om in aanmerking te komen voor een visum, zoals onder meer de noodzaak van een bewijs van garantstelling en ook hoe men aan een dergelijk formulier kan komen. Ook is er aangegeven dat men over voldoende contanten moet beschikken voor de dekking van reis- en verblijfskosten.

Bovendien is vermeld dat een visum niet automatisch recht geeft op toegang tot het Schengengebied, maar dat opnieuw kan worden gevraagd om documenten omtrent onder meer financiële middelen. Dit is ook vermeld in de laatste alinea op de laatste pagina van de visumaanvraag, waaronder de aanvrager zijn/haar handtekening moet zetten. In zoverre is ervoor gezorgd dat mensen zich vooraf goed kunnen informeren.

De vraag die overblijft is of de reiziger in spe nog verder moet worden geïnformeerd op het moment dat het visum wordt uitgereikt. De geroutineerde reiziger zal doorgaans al wel weten wat het bezit van een visum in realiteit inhoudt en wat zich nog aan eventuele problemen kan voordoen. Maar voor iemand die – wellicht voor het eerst – een heel verre reis gaat maken kan dat heel anders liggen. Dan is het zaak om als visumverstrekker ervoor te zorgen dat mensen nog eens extra worden geattendeerd op alles wat ze nodig hebben om hun reis te kunnen volbrengen. Kortom: de dingen nog even nalopen. Ook dat volgt uit het vereiste van goede informatieverstrekking: de overheid is servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Wat er volgens de Franse autoriteiten precies aan de papieren van de medewerkers van het kindertehuis mankeerde valt niet na te gaan. De kans op teleurstelling was echter naar alle waarschijnlijkheid veel kleiner geweest als bij uitreiking van het visum aan de hand van een lijst nog eens extra was gewezen op alle vereisten die aan de grens van het Schengengebied nog konden worden gesteld, zoals bijvoorbeeld het vereiste van het bezit van voldoende contant geld.

De minister is zich daar kennelijk ook van bewust: de ambassades is aangeraden bij de verstrekking van een visum een informatiebrief mee te geven. De ambassade in Bangladesh heeft dit tussen 2010 en augustus 2011 achterwege gelaten omdat diezelfde informatie ook op het publieksbord en de website van de ambassade te lezen was.

Dat valt te betreuren en de Nationale ombudsman heeft dan ook met instemming kennisgenomen van de mededeling van de minister dat de ambassade de brief thans weer uitrekt. Niettemin is de gedraging niet behoorlijk, nu dat niet is gebeurd ten tijde van de uitreiking van een visum aan de medewerkers van het kindertehuis.

Conclusie

De klacht over het gebrek aan informatieverstrekking is gegrond vanwege schending van het vereiste van goede informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Website Ministerie van Buitenlandse Zaken

"...Heb ik een bewijs van garantstelling en/of particuliere logiesverstrekking nodig?

Met ingang van 1 januari 2011 heeft u van de logiesverstrekker en/of de persoon die (financieel) garant staat voor uw visum kort verblijf een 'bewijs van garantstelling en/of particuliere logiesverstrekking' nodig. Het 'bewijs van garantstelling en/of particuliere logiesverstrekking' is een standaard formulier. Dit formulier komt in de plaats van de uitnodigingsbrief en de garantverklaring.

Het nieuwe 'bewijs van garantstelling en/of particuliere logiesverstrekking' is beschikbaar op internet. De logiesverstrekker en/of de persoon die (financieel) garant staat kan/kunnen het formulier downloaden van aan de rechterkant van deze webpagina of van de site van de IND (www.ind.nl). Sommige gemeenten hebben het formulier inmiddels ook op hun website geplaatst.

De logiesverstrekker en/of garantsteller dien(t)en het formulier uit te printen, in te vullen en te ondertekenen. Daarna moet(en) hij/zij het formulier laten legaliseren door de gemeente waar hij/zij woont/wonen. De gemeente zal dan op bladzijde 3 van het formulier een handtekening/stempel plaatsen. Hiermee wordt vastgesteld dat de handtekeningen op het formulier van de logiesverstrekker en/of garantsteller (en zijn/haar partner) zijn gecontroleerd. Er zijn kosten verbonden aan de legalisatie. Informatie over de kosten en het legaliseren, kan de logiesverstrekker en/of garantsteller verkrijgen bij de gemeente. Dit gelegaliseerde formulier dient bij de visumaanvraag te worden gevoegd.

Als u op dit moment reeds beschikt over een gelegaliseerde uitnodigingsbrief en garantverklaring die is afgegeven voor 1 januari 2011 dan kunt u die nog wel gebruiken.

Deze mag alleen niet ouder zijn dan 3 maanden.

Aan welke voorwaarden moet ik voldoen?

(...)

bezoek aan familie/vrienden;

toeristisch bezoek;

zakenbezoek.

Afhankelijk van het reisdoel zal gevraagd worden om bepaalde bewijsstukken te overleggen, zoals:

financiële middelen ter dekking van de reis- en verblijfskosten;

hotelreservering, een zakelijke uitnodiging of voor privépersonen een gelegalieerd bewijs van logiesverstrekking en/of garantstelling;;

documenten waaruit kan blijken dat u zult terugkeren naar uw land van herkomst (zoals een werkgeversverklaring, een eigendomsverklaring van uw woning);

een medische reisverzekering ter dekking van eventuele uitgaven voor repatriëring om medische redenen, dringende medische zorg en/of spoedbehandeling in het ziekenhuis. De af te sluiten medische reisverzekering moet voor het gehele Schengengebied geldig zijn, een minimale dekking hebben van € 30.000 en de gehele duur van het beoogde verblijf bestrijken. Het bewijs van de originele verzekeringspolis moet u of bij de indiening van de aanvraag of pas bij afgifte van het visum laten zien. Dit is afhankelijk van de mogelijkheden in uw land van herkomst om de gemaakte kosten voor een afgesloten verzekering terug te krijgen wanneer uw visumaanvraag niet wordt goedgekeurd. Informatie over de in uw land geldende situatie kunt u krijgen bij de Nederlandse ambassade of het consulaat.

Welke documenten moet ik meenemen als ik met een Schengenvisum reis?

Bent u in het bezit van een Schengenvisum? Zorg er dan voor dat u altijd kopieën van de bewijsstukken en documenten, die u heeft aangeleverd voor de afgifte van een visum, bij u heeft. Een Schengenvisum geeft geen automatisch recht op toegang tot het Schengengebied. Bij grenscontrole kan u nogmaals worden verzocht om informatie te verschaffen en/of documenten te overleggen omtrent uw financiële middelen, verblijfsduur en reisdoel."

Website Nederlandse vertegenwoordiging Bangladesh

"...Depending on the purpose of your visit, you may be asked to produce certain documentary evidence, such as:

documents showing your ability to pay your travel and accommodation expenses;

hotel reservations, an invitation from private individuals or business connections, a legalised letter of invitation, or a guarantor's declaration;

documents showing that you intend to return to your country of origin (such as an employer's declaration or the deeds to your home);

a medical travel insurance policy that will cover any costs of repatriation on medical grounds, urgent medical care, or emergency hospital treatment. The insurance policy must be valid for the entire Schengen Area and the entire duration of your stay, and it must provide minimum cover of €30,000. If you cannot make an advance arrangement with your insurance provider that the costs will be repaid if the visa is refused, you will not have to produce this insurance policy until you collect your visa.

What documents do I have to take with me when I travel on a Schengen visa?

When you travel to the Schengen Area with a Schengen visa, make sure you take copies of all the documents and other items of evidence that you had to produce in order to obtain the visa. A Schengen visa does not give you the automatic right to enter the Schengen Area: you may still be asked to provide information or produce documents relating to your financial resources and the duration and purpose of your visit...."

Visumaanvraagformulier

"Ik verklaar het grondgebied van de lidstaat vóór het verstrijken van de geldigheid van het eventueel afgegeven visum te zullen verlaten. Mij is meegedeeld dat het bezit van een visum slechts een van de vereisten is voor binnenkomst op het Europese grondgebied van de lidstaten. Het bezit van een visum op zich houdt niet automatisch in dat ik gerechtigd ben tot schadevergoeding indien ik niet voldoe aan de relevante bepalingen van artikel 5, lid 1, van Verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscode) en mij op grond daarvan de toegang wordt geweigerd. Bij binnenkomst op het Europese grondgebied van de lidstaten zal opnieuw worden gecontroleerd of aan de vereisten is

voldaan."

"I undertake to leave the territory of the Member States before the expiry of the visa, if granted. I have been informed that possession of a visa is only one of the prerequisites for entry into the European territory of the Member States. The mere fact that a visa has been granted to me does not mean that I will be entitled to compensation if I fail to comply with the relevant provisions of Article 5(1) of Regulation (EC) No 562/2006 (Schengen Borders

Code) and I am therefore refused entry. The prerequisites for entry will be checked again on entry into the European territory of the Member States."

Visumcode

Artikel 47, eerste lid

"Publieksvoorlichting

1. De centrale autoriteiten en consulaten van de lidstaten verstrekken het publiek alle relevante informatie met betrekking tot het aanvragen van een visum en in het bijzonder:

- a) de criteria, voorwaarden en procedures voor het aanvragen van een visum;
- b) de wijze waarop in voorkomende gevallen een afspraak kan worden gemaakt;
- c) de plaats waar de aanvraag kan worden ingediend (bevoegd consulaat, gemeenschappelijk aanvraagcentrum of externe dienstverlener);

(...)

i) het feit dat louter het bezit van een visum niet automatisch recht geeft op binnenkomst en dat van visumhouders het bewijs wordt verlangd dat zij voldoen aan de inreisvoorwaarden aan de buitengrenzen, als bepaald in artikel 5 van de Schengengrenscore."

Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006

Artikel 5

"Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen

1. Voor onderdanen van derde landen gelden de volgende toegangsvoorwaarden voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden:

- a) in het bezit zijn van één of meer geldige reisdocumenten of documenten die recht geven op grensoverschrijding;
- b) indien vereist op grond van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij

overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld [17], in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfsvergunning;

c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

d) niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd zijn;

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.

2. In bijlage I gaat een niet-uitputtende lijst van bewijsstukken die de grenswachter van de betrokken onderdaan van een derde land kan verlangen om na te gaan of aan de in lid 1, onder c), vermelde voorwaarden is voldaan.

3. Bij de beoordeling van de bestaansmiddelen wordt rekening gehouden met de duur en het doel van het verblijf, alsmede met de gemiddelde prijzen voor kost en inwoning in de betrokken lidstaat of lidstaten, bepaald op basis van een goedkoop verblijf, vermenigvuldigd met het aantal verblijfsdagen.

De door elk van de lidstaten vastgestelde richtbedragen worden meegedeeld aan de Commissie, overeenkomstig artikel 34.

De aanwezigheid van voldoende bestaansmiddelen kan worden beoordeeld aan de hand van contant geld, reischeques en creditcards die de onderdaan van een derde land in bezit heeft. Borgstellingen, voor zover de nationale wetgeving daarin voorziet, en garantstellingsverklaringen van de gastheer/-vrouw als gedefinieerd in de nationale wetgeving, ingeval de onderdaan van een derde land bij een gastheer/-vrouw verblijft, kunnen eveneens als bewijs van voldoende middelen van bestaan gelden.

4. In afwijking van lid 1:

a) wordt onderdanen van derde landen die niet aan alle in lid 1 bedoelde voorwaarden voor binnenkomst voldoen maar houder zijn van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel, indien dit vereist is, van deze beide documenten, toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten verleend, zodat zij het grondgebied van de lidstaat kunnen bereiken die hun de verblijfstitel of het terugkeervisum heeft verstrekt, tenzij zij op de nationale signaleringslijst staan van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, met vermelding van de te nemen maatregelen die de binnenkomst of doorreis verhinderen;

b) kan onderdanen van derde landen die aan de in lid 1 genoemde voorwaarden, met uitzondering van onder b), voldoen en zich aan de grens aanbieden, toegang tot het grondgebied van de lidstaten worden verleend, indien aan de grens een visum wordt afgegeven overeenkomstig Verordening (EG) nr. 415/2003 van de Raad van 27 februari 2003 betreffende de afgifte van visa aan de grens, inclusief aan transiterende zeelieden [18].

De aan de grens afgegeven visa worden op een lijst geregistreerd.

Indien het niet mogelijk is op het document een visum aan te brengen, wordt het visum, bij wijze van uitzondering, op een apart blad aangebracht dat aan het document wordt gehecht. In dat geval wordt gebruikgemaakt van het bij Verordening (EG) nr. 333/2002 van de Raad van 18 februari 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor een blad waarop een visum kan worden aangebracht dat door lidstaten wordt afgegeven aan houders van een reisdocument dat door de lidstaat die het blad opstelt niet wordt erkend [19] vastgestelde uniforme model voor formulieren voor de aanbrenging van het visum;

c) kan onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de in lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, door een lidstaat toegang tot zijn grondgebied worden verleend op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Indien de betrokken onderdaan van een derde land gesignaleerd staat als bedoeld in lid 1, onder d), stelt de lidstaat die hem toegang tot zijn grondgebied verleent, de overige lidstaten daarvan in kennis.